

žive Romi nema adekvatnih dječjih igrališta ili infrastruktura za slobodno vrijeme, što je posebno problem kada su u pitanju romska naselja na rubovima gradova ili sela te u dislociranim romskim naseljima. Zaključak donosi pregled preporuka za buduća djelovanja pri čemu autorice ističu kako promicanje i zaštita ljudskih prava Roma zahtjeva bolju koordinaciju prilikom donošenja budućih strategija i nacionalnih politika kako bi se rješavanju problema Roma pristupilo na sustavan i koherentan način i u skladu s utvrđenim empirijskim podacima, ratificiranim međunarodnim konvencijama i drugim normativnim aktima. Potrebna je koordinacija između nadležnih tijela kod donošenja strategije i politike kako bi se pokrila sva ključna područja prema institucionalnim nadležnostima i sektorskim temama. Prvenstveno u kontekstu kvalitetnijih obrazovnih ishoda nužno je povećati i raditi na roditeljskoj kompetenciji i vještinama te za obitelji s djecom u sustavu socijalne skrbi osigurati smislene i dostupne socijalne usluge, primjerice povećati fleksibilnost predškolskog sustava. Navedeni nalaz je potrebno naglasiti jer su specifične preporuke za djecu unutar ključnih *policy* dokumenata i istraživanja manjkave. Pokazalo se izrazito važno osmisliti aktivnosti kojima bi se podigla svijest o važnosti predškolskog obrazovanja i provodile kampanje poticanja upisivanja vrtića i predškola, posebice u područjima gdje dominira stav „da je dijete premlado“. Kako se predškola pokazala izrazito važnom za kasniju socijalizaciju djece u osnovnim školama, preporuka je da se u budućem periodu osigura predškola u trajanju od minimalno dvije godine, pritom pazeći da se izbjegne problem segregacije i stvaranja segregiranih

„romskih programa“. Jedan od istaknutijih problema je i maloljetničkih trudnoća pri čemu autorice sugeriraju kako je osim mjera i aktivnosti usmjerenih na pravosuđe potrebno integrirati preventivne i edukacijske komponente. Potrebno je napomenuti kako sve navedene mjere i aktivnosti zahtijevaju vertikalnu povezanost različitih razina. To znači da je potrebna intenzivna komunikacija između lokalne, regionalne, nacionalne i europske razine kako bi željeni koraci u implementaciji bili usmjereni na potrebe ciljanih skupina u okvirima tih razina što bi svakako trebao biti cilj u budućnosti. Zaključno, knjiga *Uključivanje Roma u hrvatsko društvo žene, djeca i mladi* predstavlja vrijedan doprinos promišljanju problematike manjinskih prava i integracije, posebice romske nacionalne manjine. Svaka od tema izložena je iscrpno, kombinirajući kvalitativne i kvantitativne podatke uz lako razumljive prikaze što ovo istraživanje čini zanimljivim i korisnim ne samo stručnjacima nego i svim akterima koji nastoje djelovati u svrhu promicanja prava nacionalnih manjina.

Vedran Halamić

Tomislav Tomašević i sur.
NAŠE ŽELJEZNICE. Analiza upravljanja željezničkim uslugama u Hrvatskoj uz komparativni pregled zemalja EU
Institut za političku ekologiju, Zagreb, 2019., 347. str.

Publikacija *Naše željeznice* rezultat je trogodišnjeg istraživačkog procesa 18 aktivista i istraživača, a potpisuje ju čak 14 autora. Izdana je publikacija ujedno i na-

stavak na seriju istraživanja o upravljanju javnim uslugama koja je započela publikacijom *Naša voda: analiza upravljanja vodnim uslugama u Hrvatskoj*, koju je 2014. godine objavila Zelena akcija u suradnji s projektnim partnerima Pravo na grad, Zelenom Istrom, Heinrich Böll Stiftungom, Art radionicom Lazareti, Multimedijalnim institutom i Fakultetom političkih znanosti. Institut za političku ekologiju je ovo istraživanje započeo 2016. godine, da kroz analizu upravljanja željezničkim uslugama u Hrvatskoj i komparativnu analizu s drugim europskim zemljama pokušao dođe do spoznaje koji su rezultati upravljanja željezničkim uslugama te kako se odvija sam proces.

Kroz 13 poglavlja publikacije autori pokušavaju utvrditi razloge loših trendova u pružanju željezničkih usluga te pronaći modele koji mogu dovesti do zaokreta u razvoju željeznica u svrhu pružanja bolje usluge svojim korisnicima i ispunjavanju šire društvene uloge u ekonomskom, socijalnom i ekološkom smislu.

U prvom poglavlju *Uvod* autori publikacije pojašnjavaju predmet i ciljeve istraživanja. Predmet istraživanja su željezničke usluge kao dio šire željezničke i prometne javne politike. Pod željezničkim uslugama autori podrazumijevaju uslugu željezničkog putničkog prijevoza te uslugu željezničkog teretnog prijevoza. Također je u publikaciji obuhvaćena i usluga upravljanja željezničkom infrastrukturuom, iako građani nisu izravni korisnici te usluge, jer usluga modernizacije, održavanja i upravljanja ima posljedice na usluge putničkog i teretnog prijevoza, čije posljedice građani osjećaju. Autori publikacije imali su tri cilja: prvi, opis upravljanja željezničkim uslugama u Hrvatskoj te analiza na tri ra-

zine – na razini sustava, razini organizacije i razini pojedinca, otkriti koja su obilježja reformskih modela prisutna te koji model dominira u reformi željezničkih usluga posljednjih godina; drugi, opisati i vrednovati rezultate upravljanja željezničkim uslugama u Hrvatskoj u odnosu na kvalitetu željezničke infrastrukture, kvalitetu usluge za korisnike, financijsku i ekološku održivost, utjecaj na gospodarstvo te ravnomjerni prostorni razvoj; treći, napraviti komparativnu analizu upravljanja željezničkim uslugama u zemljama Europske unije te dati preporuke za unapređenje željezničkih usluga u Hrvatskoj.

U drugom poglavlju *Teorijski okviri i metodologija istraživanja* autori pojašnjavaju da analizu procesa upravljanja željezničkim uslugama u Hrvatskoj proučavaju iz perspektive tri reformska modela upravljanja koja su karakteristična za sve reforme javnog sektora. Prvi model je Novo birokratsko upravljanje (NBU) koji funkcionira kao upravljanje kroz zadatke i temelji se na pravilima koja slijedi državna administracija i državna poduzeća u pružanju javnih usluga. Drugi model je Novi javni menadžment (NJM) koji funkcionira kao upravljanje kroz rezultate te se temelji na ugovorima s javnim i privatnim poduzećima uz regulaciju tržišta javnim uslugama. Treći model je Novo participativno upravljanje (NPU) koji funkcionira na principu upravljanja kroz ishode te se temelji na povjerenju između državnih i nedržavnih aktera i zajedničkom kreiranju usluga s građanima koji ih koriste. Metodologija istraživanja vezana je uz kvalitativni pristup i provođenje 20 polustrukturiranih intervjua tijekom 2016. godine s akterima željezničkih usluga u Hrvatskoj. To su na razini sustava željezničkih usluga

akteri poput dužnosnika u ministarstvima i agencijama, uprava poduzeća, sindikata radnika, znanstvenika i udruga civilnog društva, na razini organizacije su to akteri poput tvrtki srednjeg menadžmenta, članova nadzornih odbora tvrtki, službenika u lokalnim vlastima, a na razini pojedinca su to radnici željezničkih prijevoznika te građani. Na kraju drugog poglavlja publikacije nalazi se popis analiziranih dokumenata te popis intervjuiranih aktera.

Kroz treće poglavlje *Razvoj europske politike upravljanja željezničkim uslugama* autori prate razvoj prometne i željezničke politike Europske unije jer vrlo intenzivni razvoj željezničke politike na razini Europske unije utječe izravno na željezničku politiku Hrvatske još od 2004. godine kad je postala kandidatkinja za EU članstvo. Područje željezničke politike u EU uređeno je kroz „pakete zakonodavstva“ (engl. *legislative package deals*). Paketi omogućavaju povezivanje problema i prijedloga unutar jednog područja radi njihovog zajedničkog usvajanja. Na taj se način izbjegava rasprava o pojedinačnim problemima već se usvaja „cijeli paket“. U sektoru željeznickog prijevoza usvojena su četiri željeznička paketa kojima se reguliraju željezničke usluge unutar Europske unije. Glavni rezultat zadnjeg, IV. paketa, jest liberalizacija usluge domaćeg željeznickog putničkog prijevoza. Kako se mijenja klima država članica u odnosu na početak 1990-ih, kada se krenulo s usvajanjem takvih europskih direktiva, države članice sve su više skeptične oko liberalizacije i privatizacije željeznickih usluga, što ukazuje na to da će provedba istih biti nešto sporija. U četvrtom poglavlju *Povijesni razvoj željeznickih usluga u Hrvatskoj do 2003.* autori se bave povijesnim okvirom nastanka

željeznickih usluga. Prate nekoliko povijesnih razvojnih razdoblja – od prve pojave željeznice na ovim prostorima pa do 1918. godine, kada se Hrvatska nalazila u okvirima Habsburške Monarhije i kada je razvoj željeznice kasnio samo nekoliko desetljeća za razvojem prvih pruga na svijetu, zatim povijesna razdoblja od 1918. do 1945., od 1945. do 1990. i od 1990., kada je proglašena Republika Hrvatska te je započeo proces osamostaljenja od Jugoslavije, do 2003. Autori u svakom povijesnom razdoblju opisuju razvoj željeznické infrastrukture, financiranje razvoja željeznice, upravljanje željeznickim uslugama te utjecaj željeznice na gospodarski razvoj. Peto poglavlje *Reforma hrvatskih željeznickih usluga od 2003. do danas – pozitivni i negativni trendovi* prikazuje hrvatsku reformu u željeznickim uslugama koja počinje 2003. godine usvajanjem novog Zakona o željeznici te traje sve do danas. Autori su zakonske promjene podijelili od 2003. do 2012., gdje se za razliku od prethodnih željeznickih zakona koji su se odnosili samo na ustroj i poslovanje poduzeća, pojavljuje Zakon o željeznici (NN 123/03) koji uspostavlja željeznički sustav koji se temelji na tržišnom natjecanju; zakonodavne izmjene od 2012. do 2019. godine, kada se usvaja Zakon o dopuni Zakona o podjeli trgovačkog društva – Hrvatske željeznice d.o.o. (NN 57/12) kojim se stvaraju pretpostavke za ukidanje HŽ Holdinga d.o.o. kao integrativnog faktora koji je trebao koordinirati rad ostalih HŽ poduzeća; strateški dokumenti od 2003. do 2019. godine kada je još uvijek aktualna Strategija prometnog razvitka Republike Hrvatske (NN 139/99) te koja kao glavne ciljeve za željeznički sektor ističe povećanje proizvodnosti rada uz smanjenje broja

zaposlenih, smanjenje troškova poslovanja kroz racionalizaciju nerentabilnih linija i vlakova te restrukturiranje. Strategija određuje znatna ulaganja u modernizaciju željezničke infrastrukture i voznog parka (npr. nabavka nagibnih vlakova koji predstavljaju prijelaznu fazu prema prugama velikih brzina). U ovom poglavlju autori kreću s analizom polustrukturiranih intervjua. Kao pozitivne trendove razvoja željezničkih usluga neki sudionici intervjua ističu remont pruga na važnijim međunarodnim koridorima, dobro iskorišten dio EU fondova, nabavu novih vlakova HŽ Putničkog prijevoza, neki od sudionika misle da će liberalizacija tržišta i konkurencija među poduzećima dovesti do bolje kvalitete željezničkih usluga, da razdvajanje HŽ poduzeća omogućava bolju kontrolu nad troškovima; neki sudionici vide integraciju željeznice u lokalni javni prijevoz pozitivnom jer se unapređuje ukupni javni prijevoz putnika kroz nadopunu željeznickog s drugim oblicima transporta kao što je autobusni, te se doprinosi ukupnoj održivosti javnog prijevoza i njegovom većem korištenju. Kao negativne trendove za vrijeme reforme željezničkih usluga od 2003. godine sudionici ističu izostanak ulaganja u modernizaciju infrastrukture i voznog parka, što dovodi do smanjenja dozvoljene brzine i sigurnosti, također, trend smanjenja sredstava nužnih za modernizaciju infrastrukture jer se novac usmjeravao u cestovni prijevoz; većina sudionika ističe da je razdvajanje HŽ poduzeća dovelo do manje efikasnosti i lošije koordinacije unutar željeznickog sustava, jer zasebna HŽ poduzeća slijede svoje interese, nema dugoročne vizije i sustavnog pristupa investicijama, već se nepromišljeno ulazi u projekte modernizacije infrastrukture.

Sudionici nadalje upozoravaju na deficit stručnog upravljačkog kadra te većina sudionika intervjua prepoznaje liberalizaciju kao negativan trend, jer će dovesti do poskupljenja željezničkih usluga za korisnike te do smanjenja usluge lokalnog prijevoza, koja je važna za lokalni razvoj.

U šestom poglavlju *Analiza procesa upravljanja uslugama na razini sustava* autori opisuju *policy* okvir i ključne *policy* aktere željezničkih usluga te analiziraju njihovu ulogu u implementacijskim procesima željezničkih usluga u Hrvatskoj. Na razini sustava, željeznickim uslugama u Hrvatskoj upravljaju Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, zatim tri regulatorne agencije te na kraju željeznička poduzeća, od kojih je jedno državni upravitelj željezničke infrastrukture, jedno državni željeznički prijevoznik putnika te sedam željezničkih prijevoznika tereta, od kojih je jedan u vlasništvu Republike Hrvatske, a šest su privatni prijevoznici. Najvažniji akter je Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture jer izrađuje prometne strategije, nacionalne programe izgradnje željezničke infrastrukture i zakone, te nadzire rad regulatornih agencija, izdaje dozvole željeznickim prijevoznicima i sklapa ugovor s upraviteljem infrastrukture.

Sedmo poglavlje *Analiza procesa upravljanja uslugama na razini organizacije* daje prikaz procesa upravljanja željeznickim uslugama u Hrvatskoj na razini organizacije, gdje se odvija upravljanje međuorganizacijskim odnosima u provedbi politike željezničkih usluga. Autori nastoje prepoznati temeljna obilježja ključnih međuorganizacijskih odnosa u upravljanju željeznickim uslugama u Hrvatskoj nakon reforme 2003. godine te ih povezati s idejama reformskih modela kao što su Novo

birokratsko upravljanje (NBU), Novi javni menadžment (NJM) i Novo participativno upravljanje (NPU). Upravljanje svim ključnim međuorganizacijskim odnosima u željezničkim uslugama u Hrvatskoj izgleda nezadovoljavajuće, a u nekim slučajevima čak i disfunkcionalno.

Analiza procesa upravljanja uslugama na razini pojedinca naziv je osmog poglavlja, koje obuhvaća unutarnju strukturu, organizaciju posla, vanjske odnose s pojedincima te način na koji su organizirani odjeli i zavisne pravne osobe unutar aktera sustava željezničkih usluga. U ovom poglavlju analiza obuhvaća samo HŽ poduzeća i njihove unutarnje i vanjske međuljudske interakcije. Autori opisuju pet interakcija koje su ocijenili ključnima za razumijevanje upravljanja željezničkim uslugama na razini pojedinca. Prva je interakcija između različitih organizacijskih jedinica unutar HŽ poduzeća, druga je ona između radnika i menadžmenta HŽ poduzeća, treća ona između sindikata i uprave HŽ poduzeća, koja se ne odvija u potpunosti unutar poduzeća jer članstvo sindikata obuhvaća i radnike iz drugih poduzeća, ali i privatnih željezničkih poduzeća, četvrta interakcija je ona između sindikata HŽ poduzeća i peta interakcija je ona između HŽ poduzeća i korisnika željezničkih usluga kao pojedinaca koji su u potpunosti izvan strukture.

Deveto poglavlje *Rezultati upravljanja željezničkim uslugama u Hrvatskoj* daje sažeti prikaz rezultata istraživanja na temelju četiri kriterija: kvalitete željezničke infrastrukture, kvalitete željezničkih usluga, financijske održivosti željezničkih usluga te šireg utjecaja željeznice na okolinu. Kako bi autori procijenili kvalitete infrastrukture, u obzir su uzeti: djelotvornost

i efikasnost u odnosu na tehničko stanje mreže; ulaganje u infrastrukturu, tj. održavanje i zatvaranje linija; te povezanost remonta i unapređenja postojećih trasa s prostornim planiranjem. Kao kriterije za procjenu kvalitete usluge autori su uzeli u obzir sigurnost prometa te redovitost, brzinu i točnost vlakova. Kako bi procijenili financijsku održivost poduzeća, provedena je analiza financijskih rezultata poslovanja te državnih subvencija i investicija od promjene Zakona o željeznici 2012. godine. Za procjenu šireg utjecaja koji upravljanje željezničkim uslugama ima na okolinu, autori publikacije fokusirali su se na analizu upravljanja željeznicom u kontekstu nacionalne ekonomije te su analizirali i mogućnosti utjecaja željeznice na ravnomjeran prostorni i društveni razvoj te prednost željeznice kao ekološki održivog načina prometovanja.

U desetom *Usporedni pregled upravljanja uslugama u europskim zemljama* i jedanaestom poglavlju *Kvantitativna usporedba 12 europskih zemalja s Hrvatskom* autori se bave analizom studija slučaja opisujući procese i rezultate upravljanja željezničkim uslugama u 12 europskih zemalja (šest zapadnoeuropskih i šest istočnoeuropskih). Autori su ovom kvalitativnom i kvantitativnom komparativnom analizom provedenom do 2018. godine obuhvatili uglavnom zemlje članice Europske unije jer regulatorni okvir na razini Europske unije uvelike određuje željezničku politiku u zemljama članicama. Zemlje su odabrane prema povijesnom kriteriju „novih“ i „starih“ članica Europske unije. U „stare“ članice autori su svrstali Veliku Britaniju, Francusku, Švedsku, Njemačku i Španjolsku, a u „nove“ članice Sloveniju, Estoniju, Poljsku, Mađarsku, Bugarsku i Rumunj-

sku. Također su kao neutralni čimbenik komparativne analize uzeli Švicarsku, jer je to zemlja koja ima najbolje rezultate upravljanja željezničkim uslugama. Svaki opis analizirane zemlje sadrži povijesni razvoj željeznice, noviju reformu željeznickog sustava počevši od 1990-ih, sadašnju strukturu upravljanja željezničkim uslugama uz opis glavnih aktera i procesa upravljanja, opis ostalih aktera poput sindikata, udruženja korisnika i drugih nedržavnih i neprofitnih aktera koji utječu na željezničke usluge te buduće izazove za željeznicu u svakoj zemlji. Cilj ovog usporednog pregleda jest pomoći u razumijevanju procesa upravljanja željezničkim uslugama te pokušati predvidjeti razvoj željezničkih usluga u Hrvatskoj.

U *Zaključku* autori sumiraju najvažnije od sveg analiziranog. Analizom procesa upravljanja željezničkim uslugama u Hrvatskoj zaključuju da je od 1991. godine, a posebice nakon 2003. godine, došlo do napuštanja modela Tradicionalnog javnog upravljanja (TJU) željezničkim uslugama te se reforma upravljanja željezničkim uslugama od 2003. godine ponajviše temeljila na idejama Novog javnog menadžmenta (NJM), čime država najviše postaje „inspektor“ koji nadzire tržište željezničkih usluga te upravlja putem ugovora. Analizom procesa na razini sustava autori dolaze do spoznaje da su u procesu upravljanja željezničkim uslugama prisutni u manjoj mjeri i elementi koji se temelje na idejama modela Novog birokratskog upravljanja (NBU), dok je analiza procesa upravljanja na razini organizacije pokazala da regulatorne agencije nemaju dovoljno resursa za stvarni neovisni nadzor, i na njih se vrši politički pritisak. Analiza procesa upravljanja autore navodi na zaključak da

samo u tragovima postoje elementi koji se temelje na idejama reformskog modela Novog participativnog upravljanja (NPU) (npr. savjetovanja o voznom redu, sudjelovanje radnika u upravljanju željezničkim poduzećima kroz radnička vijeća i nadzorne odbore). Analiza rezultata upravljanja željezničkim uslugama pokazala je vrlo loše ishode upravljanja željezničkim uslugama u Hrvatskoj – kvaliteta željezničke infrastrukture je poražavajuća, kvaliteta željezničkih usluga nezadovoljavajuća, financijska održivost željezničkih usluga slaba. Primarni uzrok tih problema autori vide u katastrofalnom stanju željezničke infrastrukture.

Kvantitativnom usporedbom Hrvatske sa šest zapadnoeuropskih (Velika Britanija, Njemačka, Francuska, Švedska, Španjolska i Švicarska) te šest istočnoeuropskih zemalja (Poljska, Estonija, Mađarska, Bugarska, Rumunjska, Slovenija) autori dolaze do spoznaje da je Hrvatska najgora od analiziranih zemalja – ima najmanje dvokolosiječnih pruga nakon Estonije (samo 10% dvokolosiječne mreže), nakon Rumunjske ima najveći pad ukupnog željeznickog prometa od 2004. do 2014. godine sa 17 % manje u vlak-kilometrima, najveći pad putničkog prijevoza (po kriteriju broja putnika pad od 70% i po kriteriju putničkih kilometara 47 %), nakon Estonije najveći pad u količini teretnog prijevoza između 2008. i 2015. godine, čak 35%.

Istraživanja autore navode na zaključak da najbolji željeznički sustavi najviše koštaju te da bez većih proračunskih izdvajanja za infrastrukturu i subvencije putničkog i teretnog prijevoza neće doći do boljih željezničkih usluga u Hrvatskoj, a time i širih pozitivnih efekata na društvo, gospodarstvo i okoliš. Dio toga se može riješiti

i boljim upravljanjem, za što su korisne prakse demokratizacije željezničkih usluga koje Hrvatska može primijeniti.

Posebnu vrijednost ovoj publikaciji daje popis korištene literature na kraju svakog poglavlja te, na kraju publikacije, 15 *policy* preporuka za bolje i kvalitetnije upravljanje željezničkim uslugama. Neke zanimljive koje autori ističu jesu: usvajanje dugoročne prometne strategije s jasnim financijskim i operativnim indikatorima za razvoj željezničkog prometa po uzoru na švicarski strateški dokument do 2040. godine, podizanje javnih subvencija za Putnički prijevoz kroz PSO (engl. *Public Service Obligation*) ugovore kako bi se podigla kvaliteta željezničke usluge, vratiti HŽ poduzeća u strukturu holding poduzeća ili u jedinstveno vertikalno integrirano poduzeće kako bi se smanjila neefikasnost i nedostatak koordinacije među poduzećima, povećati broj predstavnika radnika u Nadzornom odboru poduzeća s jedan na tri, osigurati da predstavnici korisnika željezničkih usluga i neovisnih stručnjaka budu članovi nadzornih odbora HŽ poduzeća kako bi se proširio nadzor društva nad upravljanjem željezničkim uslugama itd.

Također bih istaknula da veliku vrijednost publikacija ostvaruje u intervjuiima koje su autori kodirali uz primjenu tematske analize te su podatke radi konvergentnosti nalaza i triangulacije kombinirali s analizom 54 dokumenta koji se bave upravljanjem željezničkim uslugama sve do 2019. godine (strategije, programi, zakoni, europske direktive i uredbe i godišnja izvješća tvrtki), što je izrazito zahtjevan i iscrpan posao.

Nadam se da će ljudi na pozicijama moći s mogućnošću odlučivanja i djelovanja uspjeti prepoznati kvalitetu i trud s kojima

je ova iscrpna studija izložena svim interesnim skupinama i široj javnosti, da će pronaći stručne i analitičke odgovore na dugogodišnje nezadovoljstvo putnika željezničarskim politikama i kvalitetom usluge prijevoza, te da će željeznica postati zastupljeniji oblik ekološki prihvatljivog i održivog prijevoza.

Melita Vadjla